

Možný vliv činnosti krajů na veřejné rozpočty

Odhad zadlužení nově vzniklého stupně samosprávy na základě francouzských dat a zkušeností

Jaroslava KYPETOVÁ*

Rok 2002 bude pro české kraje prvním skutečným rozpočtovým obdobím. Zatímco v roce 2001 pouze postupně přebíraly pravomoci a majetek od ministerstev, hospodařily téměř bez vlastních příjmů a na základě spíše provizorních rozpočtů, od roku 2002 by se měly stát skutečnými samosprávnými celky. Samosprávnými, ovšem stále jako součást veřejných rozpočtů. Jak hospodaření všech 13 regionů a Prahy může ovlivnit saldo veřejných financí? V historii Československa, alespoň v době, kdy se o samosprávě dalo hovořit, se podobný rozsah decentralizace neobjevil. Zbývá tedy pokusit se hledat příklady v jiných zemích a snažit se předejít problémům, které by decentralizace mohla vyvolat. Následující text vychází ze zkušeností a statistických dat Francie, země, která s převodem pravomocí na nově utvořené regiony začala již před více než 20 lety. S využitím některých – možná zjednodušujících – předpokladů se snaží varovat před možným rychlým nárůstem zadlužení českých krajů. Jde o pohled čistě finanční, který se nesnaží hodnotit vhodnost či zbytnost investic financovaných dluhem.

Společné a rozdílné rysy decentralizace v České republice a ve Francii

Francie byla až do začátku 80. let považována za velmi centralistický stát. Více než 36 000 obcí podléhalo některému z 100 prefektů, státních úředníků, kteří povolovali obecní investice, měli možnost zvrátit rozhodnutí obecního zastupitelstva a vykonávali předběžnou kontrolu většiny výdajů. Po prvních pokusech o vytvoření větších územních celků v 60. a 70. letech a po jednom referendu, kdy Francouzi navržené regiony odmítli, začala skutečná decentralizace až v souvislosti se zákonem z 2. března 1982, který z velké části zrušil podřízenost samosprávy cent-

* Autorka je studentkou Ústavu doktorských studií VŠE Praha a l'Université de Nice – Sophia Antipolis; v době psaní textu pracovala v odboru finanční politiky MF (kypetovaj@yahoo.fr).

Text vznikl v rámci vzájemné spolupráce Ministerstva financí ČR a francouzského Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI).

TABULKA 1 Rozdělení pravomocí mezi centrální vládou a samosprávou ve Francii

pravomoc	obec	departement	region	stát
vzdělávání	výstavba a údržba			tvorba vzdělávacích programů, platy zaměstnanců
	mateřské a základní školy	collèges (zhruba odpovídá českému II. stupni ZDŠ) <i>od roku 1986</i>	gymnázia a střední odborné školy <i>od roku 1986</i>	univerzity
školní doprava	organizace a financování			
		na území nepokrytá městskou dopravou <i>od roku 1984</i>		
celoživotní vzdělávání a učňovské školství			zřizování odpovídajících kapacit <i>od 1. 6. 1983 resp. od r. 1984</i>	výběr a podmínky oborů, metodické vedení
sociální péče a zdravotnictví	finanční spoluúčast na akcích departementu; za podmínek stanovených ve zvláštní smlouvě může obec zajišťovat službu první pomoci	zdravotní prohlídky, stanovení a výplata téměř všech sociálních dávek <i>od roku 1984</i>		výplata dávek v rámci systému národní solidarity, boj proti toxikomanii, duševní zdraví, kontrola státních zdravotnických zařízení
rozvoj území	meziobecní spolupráce	programy pomoci investiční výstavbě	zpracovávání regionálního plánu <i>od roku 1983</i>	zpracovávání národního plánu
vodní kanály a přístavy	rekreační přístavy	obchodní a rybářské přístavy	říční přístavy a s nimi související toky <i>od roku 1984</i>	přístavy celostátního zájmu a námořní policie
urbanizmus, ochrana kulturních památek	zpracovávání plánů zástavby území, vydávání povolení ke stavbě	budování pěších cest	správa regionálních přírodních parků <i>od období 1983–1984</i>	kontrola samosprávy ochrana architektonického dědictví správa národních parků
kultura	rozvoj kulturní činnosti, správa knihoven a muzeí <i>od roku 1986</i>			kontrola samosprávy

zdroj: Centre d'information civique Paris

rální vládě. Na celkem 22 regionů kontinentální Francie přešly v průběhu let 1984–1986 pravomoci zřizovatele středních škol, učňovského a celoživotního vzdělávání, dále pak správa přírodních parků, říčních přístavů, zpracovávání regionálního plánu rozvoje a s tím související ekonomické činnosti. Konkrétní rozdělení pravomocí mezi státem a samosprávou ukazuje *tabulka 1*. Volby do regionálních zastupitelstev se konaly až v roce 1986.

Regiony, jakožto nově zřízené instituce, měly velký zájem obhájit před voliči svou vlastní nutnost a prospěšnost. Na začátku 80. let měla Francie vzhledem k počtu dětí nedostatek středních škol a technická úroveň těch již existujících rovněž nebyla považována za uspokojující. Navíc výhradně regiony zajišťovaly správu středních škol, čímž šlo tehdy o téměř jedinou oblast pravomocí, v níž nedocházelo ke křížení zájmů s nižšími úrovněmi samosprávy. Jedna z publikací (Blanc – Bourdin – Paul, 1994) věnovaných francouzským regionům připomíná: „[...] tato instituce vždy vypadala, jako by hledala své já. Zajišťování přirozených činností (podpora regionálního rozvoje, správa území) se jí nezdálo dostatečné k tomu, aby se mohla stát respektovanou součástí v životě národa. Dokonce se zdá, že docházelo k podcenění jejích schopností. Regiony tedy vyrovnávaly oslabení podstaty své existence větší snahou v oblasti, v níž se to nečekalo – v investicích do středních škol. Dnes (rok 1993), když bylo dosaženo hranice veřejné potřeby, [...] začaly investovat do výstavby univerzit. Bez jakéhokoliv právního podkladu. Opět dávají přednost viditelným projektům a při rozhodování trpí až puntičkářstvím.“

Zároveň však regiony mohly stejně jako obce a departementy od roku 1981 rozhodovat o daňových sazbách tzv. „čtyř starých daní“ (existují v téměř nezměněné podobě již od Francouzské revoluce) uplatňovaných na svém území. Vyjádřeny jako podíl na HDP rostou daňové příjmy místních rozpočtů od roku 1981 rychleji než do konce 70. let (i když částečně také kvůli růstu daňových základů), zatímco daňové příjmy státu v poměru k HDP klesají. Francouzské regiony, určené již od počátku k investování, začaly velice brzy investovat. Daňové příjmy, dotace ze státního rozpočtu i finanční spoluúčast dalších stupňů samosprávy začaly velice rychle nedostačovat. Vzhledem k tomu, že samospráva v ČR má od roku 2001 jen velmi omezenou možnost aktivně rozhodovat o svých daňových příjmech, je v dále uváděných výpočtech objem příjmů nutný k pokrytí výdajů a získaný prostřednictvím daní vyjádřen jako jiný typ příjmů (dotace nebo financování výdajů úvěrem).

V České republice existují od roku 2000 kraje, na které přecházely během roku 2001 pravomoci stanovené příslušnými zákony.¹ Za nejdůležitější se považuje převod zřizovatelských pravomocí k většině středních škol a školských zařízení, dále pak vlastnictví a údržba silnic II. a III. třídy, zřizovatelské funkce k některým zdravotnickým a sociálním zařízením; zbývající pravomoci jsou definovány spíše široce – příprava koncepce odpadového hospodářství, využití vodních a přírodních zdrojů, údržba kulturních památek atd. Stejně jako v případě Francie budou i nadále platy učitelů rozpočtovány v kapitole Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR v rámci tzv. přímých nákladů. Kraje by tak měly od roku 2002 zajišťovat podobný rozsah činností jako do r. 2002 obce ve vztahu k mateřským a základním školám. Je však nutné dodat, že obce získávají roční dotaci na žáka (v roce 2001 šlo o 904 Kč) a některé významné investiční akce se ob-

¹ Zejména zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, č. 129/2000 Sb., o krajích č. 132/2000 Sb., o změně a rušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. Dále pak později schválené zákony, které se dotýkají krajských pravomocí.

jevují v kapitole státního rozpočtu „všeobecná pokladní správa“. Pokud kraje nezískají dostatečné daňové příjmy (ať již sdílené, nebo svěřené), bude třeba zavést mezi státem a kraji podobný vztah. Další možnosti financování představuje úvěr či emise dluhopisů; rozhodování o jejich přijetí spadá do kompetencí zastupitelstva.²

Kraje a jejich možné deficity

V návaznosti na výše uvedené francouzské zkušenosti obsahuje další text pokus o předpověď možného vlivu decentralizace a činnosti krajů na vývoj celkového zadlužení země.

V červnu 2001 předložila vláda návrh novely rozpočtového určení daní,³ již v březnu tak učinil Pardubický kraj.⁴ Ze srovnání obou návrhů jsou patrné rozdílné představy o odpovídající úrovni krajských příjmů, vždy se však jednalo o sdílení státních daní. Vládní návrh vyšel ve Sbírce zákonů pod číslem 483/2001, během projednávání se však částečně změnila struktura sdílených daní. Dále používané údaje vycházejí z důvodové zprávy původního návrhu; proto nezahrnují dodatečné finanční pokrytí zvýšených požadavků krajů, jímž pak následně bylo přizpůsobeno procento z celkového výnosu zvolené daně určeného do rozpočtů krajů. Důvodová zpráva uvádí, že v roce 2002 by výdaje regionů měly dosáhnout 62,3 mld. Kč⁵ (ve skutečnosti jde o 62,6 mld. Kč, ovšem 0,3 mld. Kč představují příjmy nově převedených organizací, o které byly výdaje sníženy). Za hlavní položku se považuje částka 52,4 mld. Kč financovaná z kapitoly MŠMT a výhradně určená výhradně středním školám. Jedná se o výše zmiňované přímé náklady, z nichž si kraj nemůže ponechat žádné prostředky. Další ze zákona povinnou dotaci představuje příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti, jehož celková výše se odhaduje na 0,3 mld. Kč.

Návrh novely zákona počítá s výdaji krajů, které mají být kryty daňovými příjmy ve výši 9,6 mld. Kč; z toho vyplývá, že jde o dopočet do již zmiňovaných 62,3 mld. Kč. „Tento objem (9,6 mld. Kč) zahrnuje běžné výdaje (na zastupitele, chod krajského úřadu a na převedené zřizovatelské funkce podle zákona č. 157/2000 Sb.) a běžnou míru investování 0,7 mld. Kč,“ uvádí se dále v důvodové zprávě, čímž se implicitně vylučují dotační vztahy s ostatními ministerstvy. Jen zcela okrajově se počítá s ostatními vlastními příjmy regionů.

Při přípravě státního rozpočtu na rok 2002 se opět ukázaly odlišné představy zástupců krajů a zástupců státu o objemu zajišťovaných pravomocí. Zákonná úprava považuje krajské pravomoci za fakultativní, avšak samosprávné celky požadují jejich finanční krytí. Oproti dále používaným výpočtům by se v případě, že by došlo k převedení všech požadovaných

² zákon č. 129/2000 Sb. o krajích

³ zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní některých daní územně samosprávným celkům a některým státním fondům

⁴ <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=934&CT1=0>

⁵ K navýšení o 0,3 mld. Kč oproti původním 62 mld. Kč došlo až při přípravě státního rozpočtu na rok 2002; slouží k pokrytí očekávaného růstu mzdových výdajů krajských úřadů.

zdrojů na kraje, výnos sdílených daní, příp. dotace, musely zdvojnásobit – z původních 9,3 mld. Kč na 18,2 mld. Kč. Vzhledem k navrhovanému deficitnímu financování státního rozpočtu na rok 2002 by tak muselo dojít ke zvýšení konsolidovaného schodku veřejných financí právě o tento rozdíl.⁶

V září 2001 schválila Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR novelu některých zákonů⁷, jejímž prostřednictvím by mělo dojít k omezování nadměrného zadlužování samosprávy. Po té, co byl schválený text vrácen zpět k projednání senátem, sněmovna v listopadu jeho znění potvrdila. Oproti původnímu návrhu by nová právní úprava neměla obsahovat statut nuceného správce, který by mohl v případě předlužení obce (kraje) přijímat některá rozhodnutí. Podobná úloha připadá ve Francii regionálním kontrolním úřadům, které na žádost prefekta mohou přezkoumat deficitní rozpočet každé municipality, v krajních případech dokonce stanovují pevný objem příjmů a výdajů; navíc provádějí pravidelné kontroly hospodaření. Zákon podmínil přijetí zahraničního úvěru obcí a hl. městem Prahou souhlasem vlády, u krajů by vláda měla schvalovat emisi obligací; zákon zakázal další dluhové financování v případě, že dluhová služba překračuje 15 % vlastního rozpočtu minulého roku. Není však zcela zřejmé, co se rozumí vlastním rozpočtem minulého roku; přesnější definici bude muset zavést vyhláška Ministerstva financí ČR.

Při konstrukci případných dodatečných finančních potřeb krajů se předpokládá, že navrhovaný způsob sdílení daní se bude používat po celé prognózované období a že nedojde k zavádění regionálních daní ani výhradnímu svěření některých daňových výnosů (často se zmiňuje například daň z převodu nemovitostí). Centrální vláda, která bude muset v příštích letech hradit některé mimorozpočtové závazky, nemá rozpočtové prostředky, které by krajům mohla poskytnout jako dodatečné dotace. Veškeré další výdaje – vyvolané především možnými krajskými investicemi – bude za těchto předpokladů nutné financovat za pomoci úvěrů.

Před samotnou simulací dat je třeba upozornit na to, že všechny hodnoty jsou uváděny v běžných cenách. Možný vliv inflace na zadlužení není nutné brát v úvahu, neboť již z *tabulky 2* lze pozorovat nízké hodnoty meziročních změn CPI. V případě ČR, která si s ohledem na případný vstup do EU, resp. do EMU, nemůže dovolit vysokou míru inflace, lze očekávat hodnoty nepřekračující 5 %. Údaje za Českou republiku slouží tedy skutečně pouze k orientačnímu srovnání, neboť sestavení přesnějších prognóz na tak dlouhé období není možné. Kumulativně by však, jak je z *tabulky* patrné, mohlo dojít k podcenění výdajů v ČR; proto jsou dále (*tabulka 4*) uvažovány také hodnoty upravené o inflaci.

Vycházíme zde dále rovněž z předpokladu, že kraje chtějí naplnit očekávání voličů, avšak nemají dostatečný objem účelově nevázaných zdrojů. Rozhodnou se proto pro externí financování. V jakém objemu?

Výpočty uváděné v *tabulce 3* jsou založeny na předpokladu, že regiony již v roce 2002 investují více, než předpokládá ministerstvo financí ČR.

⁶ Návrh státního rozpočtu na rok 2002 nakonec počítal s daňovými příjmy krajů ve výši 10,7 mld. Kč, dále uváděné kalkulace však vycházejí z citované důvodové zprávy.

⁷ č. 128/2000 Sb., o obcích, č. 129/2000 Sb., o krajích, č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

TABULKA 2 Vývoj cenového indexu v obou sledovaných obdobích

	Česká republika								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Francie								
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
meziroční změna CPI – Francie	102,7	103,1	102,6	103,7	103,4	103,2	102,4	102,1	101,7
meziroční změna CPI – ČR	105,1	104,6	104,1	104,0	104,0	104,0	104,0	104,0	104,0
bazický index – Francie		105,9	108,7	112,7	116,5	120,2	123,0	125,6	127,7
bazický index – ČR		109,9	114,4	119,0	123,8	128,7	133,9	139,2	144,8

poznámka: V roce 1990 došlo ve Francii ke změně složení spotřebního koše.

zdroj: OECD – Main economic indicators 4/1991 a 3/1995; MF ČR

TABULKA 3 Odhad příspěvku regionů k deficitu veřejných financí

	Česká republika							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Francie							
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
tempo růstu úvěrů (vypůjček) v Francii (rok 1987 = 100)	100,0	111,83	138,82	153,93	270,99	366,97	319,72	287,71
objem výpůjček v ČR [mld. Kč]	1,4	1,57	1,94	2,16	3,79	5,14	4,48	4,03
HDP ČR v b. c. [mld. Kč]	2 289	2 452	2 631	2 862	3 131	3 436	3 766	4 120
úvěry/HDP v ČR [%]	0,06	0,06	0,07	0,08	0,12	0,15	0,12	0,10
daňové příjmy regionů /HDP ve Francii [%]	0,29	0,30	0,35	0,40	0,40	0,41	0,44	0,49
potřeba zdrojů/HDP (deficit) [%]	0,35	0,37	0,42	0,47	0,52	0,56	0,56	0,59
tempo růstu daňových příjmů v Francii (rok 1987 = 100)	100,00	112,65	139,66	168,14	178,17	189,04	204,47	234,53
daňové příjmy v ČR [mld. Kč]	9,60	10,81	13,41	16,14	17,10	18,15	19,63	22,51
daňové příjmy v ČR /HDP [%]	0,42	0,44	0,51	0,56	0,55	0,53	0,52	0,55
potřeba zdrojů/HDP (deficit) [%]	0,48	0,50	0,58	0,64	0,67	0,68	0,64	0,64

zdroj dat: MINEFI; MF ČR; vlastní výpočty

Částka 1,4 mld. Kč ve druhém řádku představuje dvojnásobek investic odhadovaných v důvodové zprávě k novele zákona; tato počáteční hodnota může být samozřejmě upravena. Jde o výdaje nad rámec investic již zahrnutých v účelově vázaných dotacích či objemu sdílených daní. V prvním

řádku se nachází index růstu nově přijatých úvěrů pozorovaný na přelomu 80. a 90. let, konkrétně od roku 1988, který odpovídá druhému roku následujícímu po převodu hlavního balíku pravomocí. Jako základna slouží rok 1987. Při použití tohoto tempa růstu zadlužení odpovídají výsledné hodnoty řádku „objem výpůjček v ČR“.

Následně jsou roční výpůjčky vyjádřeny jako podíl na HDP.⁸

V dalším kroku je k objemu přijatých úvěrů přidávána hodnota daňových příjmů francouzských regionů. Jak již bylo uvedeno výše, mohou francouzské regiony ovlivňovat objem části svých daňových příjmů. K ještě většímu zadlužení nedošlo právě z důvodu růstu daňových příjmů (ať již díky růstu základů, nebo díky zvyšování daňových sazeb). V řádku „daňové příjmy regionů/HDP ve Francii“ se objevují procentní podíly vlastních daňových příjmů regionů vyjádřené jako podíl na HDP.

Poslední řádek, „potřeba zdrojů/HDP (deficit)“, lze vyjádřit jako příspěvek regionů k deficitu veřejných financí, i když v případě samosprávy se úvěry považují za způsob financování výdajů, a tudíž k deficitu v pravém smyslu slova nedochází. Údaje v tomto řádku uvedené se rovnají součtu předchozích dvou řádků.

Vzhledem k tomu, že je možné zpochybnit vypovídací schopnost součtu podílu dluhů na českém HDP a daní na francouzském HDP, obsahuje tabulka 3 ještě jiný způsob kalkulace. Vymezené daňové příjmy (9,3 mld. Kč) jsou následně upraveny podle tempa růstu daňových příjmů francouzských regionů – řádek „daňové příjmy v ČR“. Jde tedy o neuskutečněné daňové příjmy krajů coby důsledek neexistence místních daní, neboť nelze očekávat, že by se sdílené daňové příjmy, s nimiž operuje vládní návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní, vyvíjely obdobně. Použití francouzského tempa růstu daňových příjmů v regionech na české daně, jež sdílejí kraje se státním rozpočtem, tak není postaveno na obvyklém předpokladu „*no policy changes*“. Naopak, hrozba zadlužení by mohla vést k úpravám daňového určení a daňové pravomoci nových krajů. Proto nárůst nesleduje prognózované tempo růstu daňových výnosů sdílených daní. Součtem objemu úvěrů a potenciálního daňového výnosu vyjádřených jako podíl na HDP vzniká poslední řádek tabulky 3.

V tabulce 3 se objevují pouze investice, které by kraje měly teoreticky hradit převážně bez dotací. Proto odpadají případné úpravy spojené s konsolidací dat, která se provádí při zjišťování salda za celé veřejné rozpočty. Lze ovšem namítnout, že podobně jako u obcí se některé investiční výdaje krajů nakonec objeví ve státním rozpočtu jako konkrétní akce financovaná z všeobecné pokladní správy.

Strukturu celkového deficitu může ovlivnit snaha krajských zastupitelů získat dodatečné prostředky od centrální vlády. Pak by se mohla snížit hodnota přijatých úvěrů, ovšem na straně druhé by patrně došlo k většímu zadlužení státního rozpočtu; tím by se v součtu záporné saldo veřejných roz-

⁸ Až do roku 2004 vycházejí hodnoty HDP v běžných cenách z odhadů MF ČR zveřejněných v Predikci vývoje základních makroekonomických indikátorů České republiky do roku 2002 (<http://www.mfcr.cz/scripts/HP/default.asp?MakroPre>), s výhledem do roku 2004 publikovaných v říjnu 2001; následně jsou uvedeny dlouhodobé predikce zpracované k jiným účelům rovněž MF ČR.

TABULKA 4 Vývoj výdajů krajů a potřeba dodatečných zdrojů

	Česká republika								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Francie								
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
běžné výdaje ve Francii ČR (rok 1987 = 100)	–	100,00	110,97	113,48	129,71	145,49	160,32	178,96	194,37
investiční výdaje ve Francii ČR (rok 1987 = 100)	–	100,00	131,34	164,41	197,11	233,04	241,47	252,24	265,41
celkové výdaje ve Francii ČR (rok 1987 = 100)	–	100,00	122,40	142,05	167,52	194,60	205,84	220,07	234,22
převedené výdaje v ČR [mld. Kč]	62,30	62,30	76,25	88,50	104,36	121,23	128,24	137,10	145,92
převedené výdaje v ČR (inflace) [mld. Kč]	–	–	77,66	89,65	106,35	124,03	131,80	141,22	150,67
vývoj HDP (běžné ceny) v ČR	107,1	107,7	107,6	107,4	108,8	109,4	109,7	109,6	109,4
dotace ze státního rozpočtu v ČR (stabilní podíl na HDP) [mld. Kč]	–	52,70	56,69	60,90	66,25	72,48	79,52	87,17	95,37
nutné zdroje v ČR (daně, dotace, úvěry) [mld. Kč]	–	9,60	19,56	27,60	38,12	48,76	48,72	49,93	50,55
daňové příjmy v ČR [mld. Kč]	–	9,60	10,81	13,41	16,14	17,10	18,15	19,63	22,51
dodatečné zdroje kromě daní [mld. Kč]	–	0,00	8,75	14,19	21,98	31,65	30,57	30,30	28,04
dodatečné zdroje kromě daní (inflace) [mld. Kč]	–	–	10,16	15,35	23,96	34,44	34,13	34,42	32,79

zdroj dat: MINEFI; MF ČR; vlastní výpočty

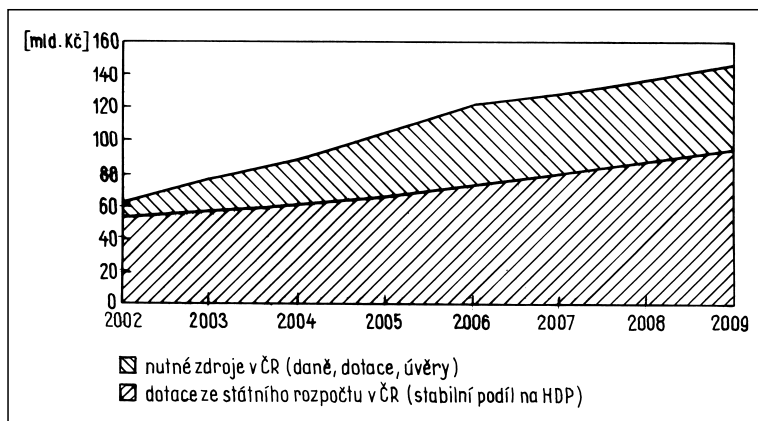
počtů nezměnilo. V horším případě by kraje i při vyšších dotacích využívaly ve stejné míře externích zdrojů.

Krajské výdaje a potřeba zdrojů

Výpočty obsažené v tabulce 3 se nezaměřují na vývoj výdajů; ty jsou zde považovány za veličinu implicitně zahrnutou v každoročním saldu. Samotným výdajům je věnována *tabulka 4*; zde vystupují jako hlavní proměnná, pro jejíž objem se hledá určitá struktura financování.

První tři řádky zachycují vývoj běžných, investičních a celkových výdajů ve Francii. V řádku nazvaném „převedené výdaje v ČR“ je uveden odhad českých výdajů za předpokladu, že by rostly stejným tempem jako ve francouzském případě. Tempo růstu odpovídá celkovým výdajům. Počáteční hodnota 62,3 mld. Kč vychází z již zmiňované důvodové zprávy stejně jako 52,7 mld. Kč; to dnes představuje největší a jedinou konkrétní hodnotu budoucího dotačního vztahu. Zde je třeba upozornit na skuteč-

GRAF 1 Odhad potřeby dodatečných zdrojů při existenci místních daní



zdroj dat: MINEFI; MF ČR; vlastní výpočty

nost, že k 1. 10. 2001 krajské úřady získaly zřizovatelské pravomoci k příspěvkovým organizacím Správa a údržba silnic, resp. k silnicím II. a III. třídy; to představuje hlavní rozdíl mezi oběma srovnávanými zeměmi, neboť ve Francii byly tyto pravomoci převedeny na departementy (okresy). V objemu navrhovaných daňových příjmů (9,6 mld. Kč) se objevuje i část odpovídající výdajům určeným na příspěvek na činnost těchto organizací.

Potřeba zdrojů závisí na míře růstu dotací ze státního rozpočtu. Francouzská vláda na začátku decentralizace vyrovnala převedené výdaje tak, aby se výsledné saldo rovnalo nule. Učinila tak ovšem s výhradou, že převáděný majetek vyžadoval nutné investice. Počáteční dotace byla indexována stejně jako neúčelová běžná dotace (*dotation générale de fonctionnement*), tedy podle odhadovaného růstu inflace a poloviny růstu HDP. Jak již bylo několikrát naznačeno, tempo růstu investic velice záhy indexovaný vývoj dotací předstihlo.

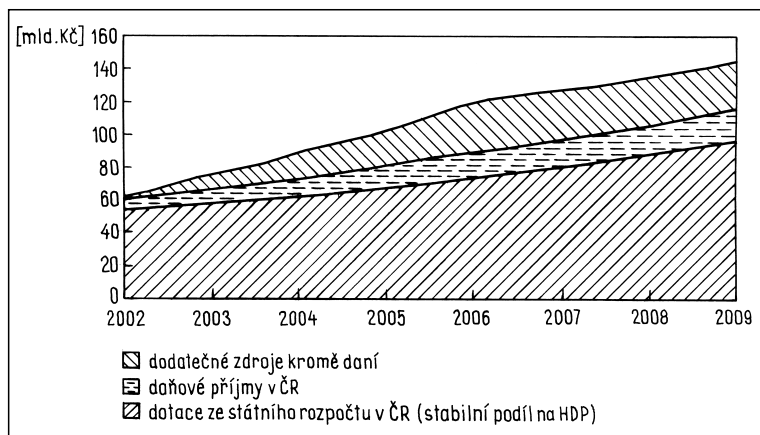
Potřeba zdrojů vychází jako rozdíl mezi celkovými výdaji a řádkem „dotace ze státního rozpočtu“; ty se mohou lišit podle zvolené metody indexace⁹, jednotlivé metody však nevykazují příliš velký rozdíl. Řádek „nutné zdroje (daně, úvěry, dotace)“ vyjadřuje objem zdrojů celkově potřebných k pokrytí výdajů krajských úřadů. Tabulka 4 rovněž uvádí možný objem výdajů po zohlednění inflačního diferenciálu mezi oběma zeměmi. Je zřejmé, že by objem výdajů, resp. nutných zdrojů ještě vzrostl.

Graf 1 znázorňuje podíl „nutných zdrojů“ na celkových výdajích (bez zohlednění inflačního diferenciálu) za předpokladu, že dotace ze státního rozpočtu poroste v souladu s růstem HDP.

Z grafu je pak zřejmé, že výdaje rostou mnohem rychleji než dotace; v roce 2009 tvoří rozdíl mezi oběma veličinami zhruba jednu třetinu celkového

⁹ podle růstu inflace v předchozím roce, podle odhadované inflace, podle vývoje HDP

GRAF 2 Odhad potřeby dodatečných zdrojů při existenci místních daní



zdroj dat: MINEFI; MF ČR; vlastní výpočty

objemu výdajů. Neexistuje-li právní omezení zadlužení krajů, může být celý rozdíl pokryt externími zdroji. Vzhledem k ne zcela jasné formulaci zákona a také vzhledem k agregátním datům není možné do grafu zobrazit limit maximálního zadlužení. Centrální vláda může na kraje rovněž převést dodatečné daňové příjmy; tím se však saldo veřejných rozpočtů jako celku výrazně nezmění, stejně jako v případě nově stanovené dotace. Vzhledem k jiným závazkům bude stát takovou dotaci patrně financovat dluhem. Další možnost financování představuje zavedení nových krajských daní, případně svěření některých státních daní s tím, že si kraje budou moci samy stanovovat daňovou sazbu. Zde se však nabízí otázka zvýšení daňového zatížení poplatníků, resp. jeho omezení prostřednictvím odpočtu z daně z příjmů. *Graf 2* ukazuje, že i kdyby došlo hned od roku 2002 k zavedení místních daní (přímých i nepřímých, které měly v případě regionů rovněž značnou dynamiku), zůstává stále značná část výdajů financována jiným způsobem – dotací nebo výpůjčkou.

Závěr

Činnost francouzských regionů a jejich chování při dluhovém financování zůstávají jen jednou z mnoha možností skutečného vývoje v ČR. Obě země mají některé odlišné charakteristiky (předpokládané zrušení okresů v ČR, povinné vklady volných finančních prostředků francouzských municipalit na neúročený účet u státní pokladny, daleko větší ekonomická síla Francie atd.), ovšem postupy při decentralizaci si v mnohém byly velmi podobné. Hlavním cílem tohoto příspěvku bylo vytvořit představu o tom, jak rychle mohou růst výdaje nového stupně samosprávy. I když by po konsolidaci došlo k úpravě celkových veřejných výdajů, je možné říci, že kraje mohou ovlivnit saldo veřejných financí. Velmi pravděpodobně začnou kraje investovat do svého majetku, a tak se budou snažit zlepšit nabídku veřejných služeb pro občany. Jde ostatně o hlavní záměr decentralizace. Hos-

podáření krajů však nelze posuzovat samostatně. Rozpočet státu i územní rozpočty tvoří součást kategorie nazývané veřejné rozpočty, a proto se žádný ze subjektů nemůže chovat naprosto nezávisle. Vývoj veřejných rozpočtů ve Francii byl a je ovlivňován maastrichtskými kritérii, omezeními, která se dříve či později stanou závaznými také pro Českou republiku.

LITERATURA

BLANC, J. (1993): *Les finances locales: Théories et pratiques, le manteau d'Arlequin*. Paris, Presses de l'école nationale de Ponts et Chaussées, 1993. (ISBN 2-85978-194-3)

BLANC, J. – BOURDIN, J. (1992): *Les finances départementales*. Paris, Economica, 1992. (ISBN 2-7178-2331-X)

BLANC, J. – BOURDIN, J. (1994): *Les finances régionales*. Paris, Economica, 1994. (ISBN 2-7178-2621-1)

BLANC, J. – BOURDIN, J. – PAUL, H. (1994): *Les finances régionales*. Paris, Economica, 1994.

BOURDIN, J. (1995, 2001): *Les finances communales*. Paris, Economica, 1995, 2001. (ISBN 2-7178-2806-0)

COPEÉ, J.-F. – WERNER, F. (1997): *Finances locales*. Paris, Economica, 1997. (ISBN 2-7178-3303-X)

DERYCKE, P.-H. – GILBERT, G. (1988): *Economie publique locale*. Paris, Economica, 1988.

DEXIA Crédit local de France (1998): *Dix ans de finances locales 1986-1996 Statistiques commentées*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, EJA, 1998. (ISBN 2-275-01654-6)

DEXIA Crédit local de France (2000): *Ressources des collectivités locales, Memento Guide*. Paris, Dexia Editions Locales de France, 2000. (ISBN 2-911065-18-2)

DEXIA Crédit local de France (2001): *Note de conjoncture* (čtvrtletník, únor, červenec 2001). Paris, 2001. (ISSN 0754-5770)

DOUAT, É. (1999): *Finances publiques: Finances communautaires, nationales, sociales et locales*. Paris, Presses Universitaires de France, 1999. (ISBN 2-13-049603-2)

LaLUMIÈRE, P. (1986): *Les finances publiques*. Paris, Librairie Armand Colin, Collection U 8^e édition, 1986. (ISBN 2-200-31117-6)

MÈRAUD, J. (1997): *Les collectivités locales et l'économie nationale*. Paris, Crédit local de France, Dexia, 1997. (ISBN 2-911065-06-9)

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2000): *Projet de loi de finances pour 2001, Rapport économique, social et financier*. Paris, 2000.

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Trésor public: *Les comptes des régions*. Paris, La documentation Française (každoročně zveřejňované statistiky)

MUZELLEC, R. (1986): *Finances publiques, concours administratifs*. Paris, Sirey, 1986. (ISBN 2-248 02 111-9)

SUMMARY

JEL Classification: H79

keywords: Czech Republic – France – local government – public finance – debt

New Regional Administration and Public Budgets

Jaroslava KYPETOVÁ – Institute for post-graduate studies at the Prague School of Economics and Institute for post-graduate studies (Ecole doctorale) at University of Nice – Sophia Antipolis (kypetovaj@yahoo.fr)

A new, regional level of administration was established in the Czech Republic in 2000, to which the new regional parliaments received their competencies in 2001. While an amendment to the country's tax assignment law confers some tax revenue upon the regions, transfer payments from the central government's budget will finance the large part of the regions' expenditures. This paper attempts to identify the potential risk of excessive indebtedness the regions' administrations face due to the lack of own resources, and attempts to calculate regional expenditures in relation to the evolution of state subsidies in the Czech Republic. All of the calculations are based on French data drawn from 1986–1994, the period following the creation of new regional governments in France.